लोक सभा सचिवालय
शोध एवं सूचना प्रभाग

सूचना बुलेटिन

सं. लाईब्रेरिस (ईएफ) 2015/आईबी-2 मई 2015

भू-संपदा क्षेत्र: विकास और विनियमन

भू-संपदा क्षेत्र का विकास

भू-संपदा क्षेत्र भारतीय अर्थव्यवस्था का एक प्रमुख और तीव्र विकास वाला क्षेत्र है। कृषि के बाद यह दूसरा सर्वाधिक रोजगार प्रदाता क्षेत्र है तथा अगले दशक तक इसमें 30% वृद्धि की आशा है। कारपोरेट जगत के विकास और कार्यालय स्थलों और शहरी व उप-शहरी निवास स्थलों की बढ़ती मांग इस क्षेत्र के विकास का एक मुख्य कारक है।

भारतीय शासन व्यवस्था के संघीय ढांचे में संविधान के अनुसार आवास और शहरी विकास से संबंधित मामलों की जिम्मेदारी राज्यों को सौंपी गई है। तथापि, देश में आवास और शहरी विकास से संबंधित नीतियों और कार्यक्रमों के निर्माण में केन्द्र सरकार एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। राष्ट्रीय नीति से संबंधित सभी मामलों के संबंध में निर्णय केन्द्र सरकार द्वारा लिये जाते हैं और उसी के अनुरूप विभिन्न प्रकार के राजकोषीय, आर्थिक और औद्योगिक निर्णयों का शहरीकरण और भू-संपदा निवेश तथा देश के विकास पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है। राष्ट्रीय स्तर पर नीति निर्माण, कार्यक्रमों को प्रायोजित करने और सहायता देने, विभिन्न केन्द्रीय मंत्रालयों, राज्य सरकारों और अन्य नोडल प्राधिकरणों की गतिविधियों में समन्वय स्थापित करने तथा देश में शहरी विकास और आवास से संबंधित सभी मामलों से जुड़े कार्यक्रमों की निगरानी में आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय सर्वोच्च निकाय है।

वर्ष 1980 में जबकि भू-संपदा क्षेत्र मात्र एक उभरता हुआ उद्योग था और केवल कुछ निजी प्रोत्साहक ही इसमें लगे थे, भू-संपदा और आवास निर्माण राजकीय संस्थानों के लिए चिंता का विषय था। अर्थव्यवस्था के उदारीकरण के बाद सरकार ने निर्माण गतिविधियों में निजी क्षेत्र की भागीदारी को बढ़ावा दिया। पिछले कई वर्षों से निरंतर सफलता प्राप्त करते हुए आज देश के जीडीपी में इस क्षेत्र का एक विशाल योगदान है। 2014-15 के आर्थिक सर्वेक्षण के अनुसार वर्ष 2013-14 में भू-संपदा और आवासीय स्वामित्व का भारत के जीडीपी में 7.8% का योगदान रहा। एसोचैम (एएसएसओसीएचएएम) द्वारा प्रदत्त एक आकलन के अनुसार भारतीय भू-संपदा क्षेत्र का आकार लगभग 16 बिलियन अमरीकी डॉलर आंका गया है जिसमें प्रति वर्ष 30% की दर से वृद्धि हो रही है। यूबीएस[1] द्वारा हाल ही में किए गए एक आकलन के अनुसार, भारतीय भू-संपदा बाजार का कुल आकार विकास गतिविधियों के कुल आर्थिक मूल्य के रूप में 40-45 बिलियन अमरीकी डॉलर है जो भारत के जीडीपी का 5-6 प्रतिशत है।

भारतीय अर्थव्यवस्था में भू-संपदा के विकास में सहयोग देने वाले मांग और आपूर्ति जनित कई कारक हैं। (देखें बाक्स-1)

[1]यूबीएस एक अंतर्राष्ट्रीय वित्त सेवा कंपनी है जिसका मुख्यालय ज्यूरिख, स्विट्जरलैंड में है। यह विश्व के 50 से भी अधिक देशों में निवेश बैंकिंग, आस्तियों प्रबंधन और संपत्ति प्रबंधन सेवाएं प्रदान करता है।

बाक्स-1

भारतीय भू-संपदा क्षेत्र के विकास के कारक

मांग जनित कारक

- विशाल और सतत् वृहत् आर्थिक विकास
- औद्योगिक और व्यापारिक गतिविधियों में बढ़ोतरी
- अनुकूल जनसांख्यिकी पैटर्न
- उपभोक्तावाद में अत्यधिक वृद्धि
- बढ़ता शहरीकरण
- सस्ती ब्याज दरों पर अनेक वित्तीय विकल्पों की उपलब्धता

मांग जनित कारकों का प्रभाव

- बढ़ता हुआ अधिभोक्ता आधार
- कार्यालयी स्थल/औद्योगिक स्थलों की मांग में अत्यधिक वृद्धि
- मनोरंजन, अवकाश केन्द्रों और खरीददारी के लिए नए अवसरों की मांग
- नए आवासों की मांग

आपूर्ति जनित कारक

- नीतिगत और विनियामक सुधार (विदेशी प्रत्यक्ष निवेश पर सौ प्रतिशत की छूट)
- अंतर्राष्ट्रीय निवेशकों के प्रति सकारात्मक दृष्टिकोण
- विकासकों को राजकोषीय प्रोत्साहन
- शहरी विकास संबंधी दिशानिर्देशों का सरलीकरण
- भारत सरकार द्वारा अवसंरचनात्मक सहयोग और विकास की पहलें

आपूर्ति जनित कारकों का प्रभाव

- अनेक घरेलू और विदेशी कंपनियों का प्रवेश; बढ़ती हुई प्रतियोगिता और उपभोक्ताओं की क्रय शक्ति
- परियोजना-वित्त विकल्पों तक आसान पहुंच
- विकासकों की जोखिम उठाने की प्रवृत्ति में वृद्धि और बड़े पैमाने पर विकास
- भू-संपदा आस्तियों की बेहतर गुणवत्ता
- नए शहरी क्षेत्रों का विकास और बड़े शहरों में प्रमुख भू-क्षेत्रों का प्रभावशाली उपयोग।

सरकार द्वारा निवेश आकर्षित करना और बदलते बाजार सिद्धांतों पर विशेष ध्यान केन्द्रित करना इस बात का सूचक है कि विकास की संभावनाओं ने भारतीय भू-संपदा क्षेत्र को अनेक अंतर्राष्ट्रीय भू-संपदा निवेशकों/विकासकों के राडार पर ला दिया है। बहुत से अंतर्राष्ट्रीय निवेशक/विकासक अब भारत में भू-संपदा क्षेत्र में निवेश करने के इच्छुक हैं। परिणामस्वरूप प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (एफडीआई) में भू-संपदा क्षेत्र का हिस्सा बढ़ रहा है। औद्योगिक नीति और विकास विभाग (सितम्बर 2010) द्वारा जारी किए गए एफडीआई आंकड़ों के अनुसार अप्रैल 2000 से सितम्बर 2010 तक इस क्षेत्र में एफडीआई का प्रवाह 8.9 बिलियन अमरीकी डॉलर था जिसमें से अकेले 2009-2010 में 2.8 अमरीकी डॉलर का निवेश हुआ। तथापि, जैसाकि आर्थिक सर्वेक्षण, 2014-15 में इंगित किया गया है, घरेलू और आर्थिक मंदी के कारण इस क्षेत्र के विकास की दर 2012-13 के 7.6% से घटकर 2013-14 में 6.0% रह गई। भारत में आवास मूल्यों के नेशनल हाउसिंग बैंक के रेसीडेक्स[2] सूचकांक के अनुसार बहुत से राज्यों और शहरों में घरों के मूल्यों में अत्यधिक वृद्धि हुई है। उत्साहवर्द्धक पक्ष यह है कि आवास निवेश हेतु संस्थागत ऋणों में प्रति वर्ष 19% की चक्रवृद्धि वार्षिक दर से वृद्धि हो रही है। इसके अतिरिक्त, सरकार द्वारा, भारतीय प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड और भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा 2013-14 में उठाए गए कदमों ने इस क्षेत्र को सुदृढ़ बनाने में सहायता की।

भारतीय अर्थव्यवस्था निगरानी केन्द्र (सीएमआईई) के आर्थिक दृष्टिकोण के अनुसार, भू-संपदा और निर्माण क्षेत्र, राजकोष में योगदान करने वाले सबसे बड़े क्षेत्रों में से हैं। वर्ष 2011-12 में, इन क्षेत्रों ने राजकोष में 120 बिलियन रुपये का योगदान दिया। भारत के भू-संपदा क्षेत्र द्वारा 2010-11 में 66.8 बिलियन अमरीकी डॉलर की तुलना में 2020 तक 180 बिलियन अमरीकी डॉलर का वार्षिक राजस्व प्राप्त करके 11.6 प्रतिशत सीएजीआर दर्ज करने की आशा है। भू-संपदा क्षेत्र का एक अन्य महत्वपूर्ण पहलू यह है कि स्थायी पूंजी में वृद्धि का एक मुख्य भाग निर्माण क्षेत्र का है। आवासीय इकाइयां तैयार करते समय निर्माण के दौरान बड़े पैमाने पर आय और रोजगार में काफी वृद्धि होती है तथा आदान क्षेत्र और भू-संपदा सेवाओं में मांग पैदा होने से दो-तरफा संबंध बनते हैं। राष्ट्रीय कौशल विकास परिषद के "मानव संसाधन और

[2]रेसीडेक्स एक राष्ट्रीय आवासीय मूल्य सूचकांक है जिसके आधार पर चुनिंदा शहरों में आवास मूल्यों का पता रखा जाता है और प्रत्येक शहर में विभिन्न स्थानों और जोनों में आवासी संपत्तियों के मूल्यों के निर्धारण में इन मूल्यों को इस उद्देश्य के लिए बनाए गए वर्गीकरण के अनुसार ध्यान में रखा जाता है।

भवन निर्माण और भू-संपदा सेवा क्षेत्र में कौशल अपेक्षाएं (2022)" विषयक प्रतिवेदन के अनुसार, वर्तमान में यह क्षेत्र 145 मिलियन लोगों को रोजगार प्रदान करता है और इस क्षेत्र में 2022 तक 10.47 मिलियन अतिरिक्त लोगों की आवश्यकता होगी।

20 लाख रुपये तक के आवास ऋण हेतु कम ब्याज दरों की घोषणा की है। इस दौरान, इस क्षेत्र में अवसरों से आकर्षित होकर अनेक भवन निर्माताओं ने वहनीय आवासीय परियोजनाएं आरंभ की हैं।

भारतीय भू-संपदा क्षेत्र के लाभकारी बिंदु

भारत में भू-संपदा क्षेत्र के लाभकारी बिंदुओं को निम्नलिखित चित्र और आगामी पैराओं में स्पष्ट किया गया है:-

- **उच्च विकास अनुमान:** भारतीय भू-संपदा उद्योग का मूल्य वर्ष 2020 तक 8640 बिलियन रुपये (180 बिलियन अमरीकी डॉलर) के होने का अनुमान है।
- **क्षेत्र का त्वरित विकास:** भारत में भू-संपदा क्षेत्र त्वरित विकास के मार्ग पर अग्रसर है। यह उद्योग बहुत कम समय में ही अत्यधिक छिन्न-भिन्न और असंगठित बाजार से बड़ी संख्या में सूचीबद्ध कंपनियों के साथ एक अर्ध-संगठित क्षेत्र के रूप में विकसित हो गया है।
- **वहनीय आवासों की मांग:** देश में कम लागत और वहनीय आवासों की बहुत कमी है। भारत सरकार ने
- **विनियामक ढांचे का सुदृढ़ीकरण:** भारत सरकार के पास भू-संपदा क्षेत्र हेतु समुचित रूप से तैयार किए गए राष्ट्रीय और राज्य स्तर के विनियम हैं। उद्योग में सुधार लाने के लिए कुछ पुराने कानूनों में या तो संशोधन किया जा रहा है अथवा उनका निरसन किया जा रहा है।
- **बढ़ा हुआ विदेशी निवेश:** अधिकांश परिसंपत्ति श्रेणियों में स्वत: मार्ग के अंतर्गत अब 100 प्रतिशत प्रत्यक्ष विदेशी निवेश की अनुमति है।
- **बहु-विकास आयाम:** भारत की युवा जनसंख्या, परिवारों की बढ़ती आय तथा देश का लगातार हो रहा शहरीकरण इस क्षेत्र के लिए महत्वपूर्ण वृद्धि आयाम हैं। इसके अतिरिक्त दूरसंचार, वित्तीय सेवाओं, सूचना प्रौद्योगिकी तथा आईटीईएस (सूचना प्रौद्योगिकी समर्थित सेवाएं) जैसे सेवा क्षेत्रों में उल्लेखनीय विकास ने देश में इस क्षेत्र के विकास को अतिरिक्त गति प्रदान की है।

कुछ हाल की पहलें

भारत सरकार ने भू-संपदा क्षेत्र के विकास को प्रोत्साहन देने के लिए अनेक पहलें की हैं। कुछ उल्लेखनीय पहलें निम्नलिखित हैं—

- भारतीय प्रतिभूति और विनिमय बोर्ड (सेबी) ने जो अंतिम विनियम अधिसूचित किए हैं वे भू-संपदा निवेश न्यासों (आरईआईटी) और अवसंरचना निवेश न्यासों (आईएनवीआईटीएस) को शासित करेंगे। इस कदम से नकदी की कमी से जूझ रहे भवन निर्माताओं को आसानी से निधियां प्राप्त हो सकेंगी और संस्थाओं तथा उच्च कुल आय वाले व्यक्तियों तथा अंततः सामान्य निवेशकों के लिए निवेश के नए अवसर पैदा होंगे।
- ''सभी के लिए आवास'' योजना के अंतर्गत सार्वजनिक-निजी भागीदारी, आवास क्षेत्र को ब्याज में छूट और संसाधनों के अधिक प्रवाह के माध्यम से अधिकांशतः, आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों और कम आय समूहों के लिए 2022 तक 30 मिलियन आवासों का निर्माण करने का लक्ष्य है।
- भारत सरकार ने निर्माण क्षेत्र में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (एफडीआई) की अनुमति प्रदान करने के लिए नियमों में छूट प्रदान की है। इस कदम से, पूरे देश में वहनीय आवासीय परियोजनाओं और स्मार्ट शहरों के निर्माण को प्रोत्साहन मिलने की आशा है।

भू-संपदा क्षेत्र के विनियमन की आवश्यकता

भू-संपदा क्षेत्र, देश में आवास और अवसंरचना की आवश्यकताओं और मांगों को पूरा करने में एक उत्प्रेरक की भूमिका निभाता है। यद्यपि, इस क्षेत्र में हाल के वर्षों में उल्लेखनीय विकास हुआ है, तथापि पेशेवर दृष्टिकोण और मानकीकरण के अभाव और पर्याप्त रूप से उपभोक्ता संरक्षा की कमी के कारण, यह क्षेत्र व्यापक रूप से अनियंत्रित रहा है, जिसके फलस्वरूप इस क्षेत्र का समुचित और सुनियोजित विकास अवरुद्ध रहा है। किसी विनियम के अभाव में, भू-संपदा और आवासीय क्षेत्र उपभोक्ताओं के साथ मुख्यतः अपारदर्शी रहा है, जिससे उपभोक्ता आमतौर पर पूरी जानकारी प्राप्त करने अथवा भवन निर्माताओं और डेवलपर्स के प्रति जवाबदेही सुनिश्चित करने में विफल रहते हैं। परिणामस्वरूप, यह क्षेत्र देश में भ्रष्टाचार का अड्डा और काला धन जमा करने का एक स्थल बन गया है।

विधायी प्रस्ताव: भू-संपदा (विनियम और विकास) विधेयक, 2013

उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करने, भू-संपदा खरीद-फरोख्त में ईमानदारी को बढ़ावा देने, परियोजनाओं का समय पर कार्यान्वयन सुनिश्चित करने और भू-संपदा क्षेत्र में व्यवसाय संबंधी परंपराओं का मानकीकरण आरंभ करने के दृष्टिगत, राज्य सभा में 14 अगस्त, 2013 को भू-संपदा (विनियम और विकास) विधेयक, 2013 पुरःस्थापित किया गया। पुरःस्थापन के तुरंत बाद, विधेयक को समीक्षा और सुझाव के लिए शहरी विकास संबंधी संसदीय स्थायी समिति को सौंपा गया। समिति ने कुछ सुझावों के साथ 13 फरवरी, 2014 को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। समिति की सिफारिशों और उपभोक्ता संगठनों, उद्योग संस्थाओं, शिक्षाविदों, क्षेत्र के विशेषज्ञों, आदि जैसे विभिन्न पक्षकारों से व्यापक परामर्श के पश्चात् प्राप्त सुझावों पर विचार करने के बाद, सरकार ने विधेयक को सभा में पुनः पुरःस्थापित करने से पहले इसमें संशोधन करने का विचार किया। हाल ही में केन्द्रीय मंत्रिमंडल ने भू-संपदा (विनियम और विकास) विधेयक, 2013 (राज्य सभा में लंबित) में संशोधनों को अपना अनुमोदन प्रदान किया है। प्रस्तावित संशोधनों के अंतर्गत, अब विधेयक में आवासीय और व्यावसायिक दोनों ही भू-संपदाओं को सम्मिलित किए जाने का प्रस्ताव है, साथ ही जो परियोजनाएं अभी चल रही हैं और उन्हें अभी तक पूर्णता प्रमाणपत्र नहीं मिला है, को भी इसके दायरे में लाया गया है जिन्हें तीन महीने के अंदर नियामक के पास पंजीकृत कराना होगा। एक बड़े संशोधन में, संशोधित विधेयक के अनुसार किसी परियोजना के दो-तिहाई ग्राहकों की सहमति के बिना प्रमोटरों को योजना और संरचनात्मक डिजाइन बदलने की अनुमति नहीं होगी। साथ ही, भवन निर्माताओं को भू-संपदा परियोजना के लिए आवंटियों से वसूल की गई राशि का 50 प्रतिशत अथवा कम प्रतिशत जैसा कि संबंधित सरकार द्वारा अधिसूचित किया जाए, उस उद्देश्य हेतु उपयोग किए जाने वाले निर्माण की लागत को वहन करने के लिए अनिवार्य रूप से किसी अनुसूचित बैंक में एक अलग खाते में 15 दिन के अंदर जमा करानी होगी। संपत्ति दलालों को जवाबदेह बनाना होगा जैसा कि उन्हें प्रस्तावित कानून के अंतर्गत गठित किए जाने वाले विनियामक प्राधिकरण और अपीलीय न्यायाधिकरणों के आदेशों का अनुपालन न करने हेतु भी दंडनीय बनाया गया है। साथ ही, मंत्रिमंडल द्वारा अनुमोदित अन्य नए अनुबंधों में राज्यों को एक वर्ष के भीतर नियम बनाना; निर्णायक अधिकारी के पद को जिला जज के स्तर का बनाना; परियोजनाओं के पंजीकरण हेतु आवेदनों को प्रस्तुत करने हेतु वेब-आधारित ऑनलाइन प्रणाली को विनियामक एजेंसियों की स्थापना के एक वर्ष के अंदर शुरू करना; और विनियामक द्वारा 60 दिनों के अंदर मामलों पर निर्णय करना शामिल है।

बाक्स-2

भू-संपदा (विनियमन और विकास) विधेयक, 2013 का संक्षिप्त इतिवृत्त

- राज्य सभा में 14 अगस्त, 2013 को पुर:स्थापित किया गया।
- शहरी विकास संबंधी संसदीय स्थायी समिति को 9 सितम्बर, 2013 को भेजा गया।
- शहरी विकास संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने 13 फरवरी, 2014 को अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत किया।
- सोलहवीं लोक सभा के गठन के पश्चात् बनी सरकार ने विधेयक में संशोधन करने का निश्चय किया।
- केन्द्रीय मंत्रिमंडल ने 7 अप्रैल, 2015 को विधेयक के संशोधनों को मंजूरी दी।

विधेयक की प्रमुख विशेषताएं

विधेयक में भू-संपदा क्षेत्र में लेन-देन को विनियमित करने का प्रस्ताव है और यह संविधान की समवर्ती सूची[3] की 6, 7 और 46 प्रविष्टि के अंतर्गत प्रदत्त शक्तियों के अनुपालन में है जिनका संबंध संपत्ति के हस्तांतरण और विलेखों और दस्तावेजों और संविदाओं आदि के पंजीकरण से है। विधेयक की प्रमुख विशेषताएं इस प्रकार हैं—

(एक) **विधेयक की प्रयोज्यता:** प्रस्तावित प्रारंभिक विधेयक केवल आवासीय भू-संपदा पर लागू था। अब इसमें आवासीय और व्यावसायिक भू-संपदा दोनों को शामिल किया जाना प्रस्तावित है।

(दो) **भू-संपदा विनियामक प्राधिकरण की स्थापना:** विधेयक में भू-संपदा के लेन-देन पर नजर रखने के लिए समुचित सरकार द्वारा प्रत्येक राज्य/संघ राज्यक्षेत्र में एक अथवा अधिक "भू-संपदा विनियामक प्राधिकरण", अथवा दो या अधिक राज्यों/संघ राज्यक्षेत्रों हेतु एक प्राधिकरण की स्थापना का उपबंध किया गया है। इसमें विवादों को सुलझाने और मुआवजे तथा ब्याज का दंड लगाने के लिए एक अथवा अधिक निर्णायक अधिकारियों की नियुक्ति हेतु भी उपबंध है।

(तीन) **भू-संपदा परियोजनाओं और भू-संपदा एजेंटों का पंजीकरण:** इस विधेयक में भू-संपदा परियोजनाओं और भू-संपदा एजेंटों जो कोई प्लॉट, अपार्टमेंट अथवा भवन बेचना चाहते हैं, के भू-संपदा विनियामक प्राधिकरण के पास पंजीकरण को अनिवार्य बनाया गया है।

(चार) **सभी परियोजनाओं के ब्यौरों को अनिवार्य रूप से सार्वजनिक करना:** इस विधेयक में सभी पंजीकृत परियोजनाओं के मानकों यथा प्रमोटरों परियोजना के ले आऊट प्लान, विकास कार्यों की योजना, भूमि की स्थिति, सांविधिक मंजूरियों की स्थिति के विवरण और प्रफॉर्मा समझौतों, भू-संपदा एजेंटों, ठेकेदारों, वास्तुविद, अवसंरचना इंजीनियर आदि के नाम और पतों को अनिवार्य रूप से सार्वजनिक करने का उपबंध किया गया है।

(पांच) **प्रमोटरों के क्रियाकलाप और कर्त्तव्य:** विधेयक के अनुसार, प्रमोटरों के निम्नलिखित क्रियाकलाप/कर्त्तव्य होंगे:—

- परियोजना की सभी संबंधित जानकारी देना;
- अनुमोदित योजना और परियोजना विनिर्देशनों का पालन करना;
- बिक्री हेतु विज्ञापन अथवा प्रॉस्पेक्ट्स की सत्यता संबंधी बाध्यताएं;
- संरचनात्मक कमियों को दूर करना; और
- चूक के मामलों में धनराशि की वापसी।

(छह) **50 प्रतिशत की अनिवार्य जमा:** विधेयक में आवंटियों से वसूल की गई राशि का 50 प्रतिशत अथवा कम

[3]समवर्ती सूची: प्रविष्टि 6 – कृषि भूमि के अतिरिक्त संपत्ति का हस्तांतरण, विलेखों और दस्तावेजों का पंजीकरण।
प्रविष्टि 7 – संविदाएं, जिसमें भागीदारी, एजेंसी, कैरिज की संविदा और संविदाओं के अन्य विशेष प्रकार शामिल हैं परंतु कृषि भूमि से संबंधित संविदाएं शामिल नहीं हैं।
प्रविष्टि 46 – समवर्ती सूची के किसी भी मामले के संबंध में उच्चतम न्यायालय को छोड़कर, सभी न्यायालयों के न्यायाधिकार और शक्तियां।

जैसा कि समुचित सरकार द्वारा अधिसूचित किया जाए, उस उद्देश्य हेतु उपयोग किए जाने वाले निर्माण की लागत को वहन करने के लिए अनिवार्य रूप से किसी अनुसूचित बैंक में एक अलग खाते में 15 दिन के अंदर जमा कराने का प्रावधान है।

(सात) **घोषित योजना का पालन:** विधेयक प्लॉट, अपार्टमेंट अथवा भवन की योजना, अवसंरचना डिजाइन और विनिर्देशन की घोषणा के उपरांत दो-तिहाई आवंटियों की सहमति के बिना प्रमोटरों द्वारा किसी बदलाव का वर्जन करता है। तथापि, वास्तुविदीय और अवसंरचनात्मक कारणों से लघु परिवर्धन और बदलाव अनुज्ञेय होंगे।

(आठ) **भू-संपदा एजेंटों के कार्य:** भू-संपदा एजेंटों के कार्य निम्नलिखित होंगे:—

- प्राधिकरण के पास पंजीकृत संपत्तियों को बेचना;
- लेखा बहियों, रिकार्ड और दस्तावेजों का रख-रखाव; और
- किसी भी प्रकार की गलत व्यावसायिक गतिविधियों में शामिल न होना।

(नौ) **आवंटियों के अधिकार और कर्त्तव्य:** आवंटियों के निम्नलिखित अधिकार और कर्त्तव्य होंगे:—

- परियोजना की चरण-वार समय-सारणी प्राप्त करना;
- प्रमोटर की घोषणा के अनुसार कब्जे का दावा करना;
- प्रमोटर द्वारा चूक हेतु ब्याज सहित वापसी और मुआवजा; और
- आवंटियों द्वारा समझौते के अनुसार भुगतान करना और जिम्मेदारियां पूरी करना।

(दस) **भू-संपदा विनियामक प्राधिकरण के कार्य:** प्राधिकरण भू-संपदा क्षेत्र के विकास संबंधी प्रयासों में समन्वय बनाने और एक पारदर्शी, कुशल तथा प्रतिस्पर्धी भू-संपदा क्षेत्र को बढ़ावा देने तथा विकास सुनिश्चित करने के लिए संबंधित सरकार को सलाह देने के लिए नोडल एजेंसी के रूप में कार्य करेगा।

(ग्यारह) **फास्ट ट्रैक विवाद निपटान तंत्र:** विधेयक में निर्णायक अधिकारी (जिला जज) और अपीलों की सुनवाई के लिए अपीलीय न्यायाधिकरणों के माध्यम से शीघ्र विवाद सुलझाने का उपबंध किया गया है।

(बारह) **केन्द्रीय सलाहकार समिति की स्थापना:** विधेयक में अधिनियम के क्रियान्वयन के संबंध में केन्द्र सरकार को सलाह देने और ग्राहकों के हितों की सुरक्षा तथा भू-संपदा क्षेत्र की वृद्धि तथा विकास को प्रोत्साहित करने के लिए नीति सुझाने हेतु एक केन्द्रीय सलाहकार समिति की स्थापना का उपबंध किया गया है।

(तेरह) **भू-संपदा अपीलीय न्यायाधिकरण की स्थापना:** इस विधेयक में भू-संपदा अपीलीय न्यायाधिकरण की स्थापना का उपबंध है और कोई भी व्यक्ति जो भू-संपदा नियामक प्राधिकरण या इस अधिनियम के तहत निर्णय देने वाले एक अधिकारी द्वारा दिए गए किसी निर्देश या निर्णय या आदेश से व्यथित है, तो वह अपीलीय न्यायाधिकरण के समक्ष अपील कर सकता है, जिसे इस मामले पर निर्णय लेने का अधिकार होगा। अपीलीय न्यायाधिकरण की अध्यक्षता उच्च न्यायालय के वर्तमान या सेवानिवृत्त न्यायाधीश द्वारा की जाए इसमें एक प्रशासनिक/तकनीकी सदस्य होगा।

(चौदह) **दंडात्मक प्रावधान:** विधेयक के अनुसार, दंडात्मक प्रावधानों में परियोजना को अ-पंजीकृत करना और विधेयक के प्रावधानों या प्राधिकरण या न्यायाधिकरण के आदेशों के उल्लंघन के मामलों में जुर्माना शामिल है।

(पन्द्रह) **न्यायालयों के क्षेत्राधिकार का वर्जन:** इस विधेयक में विधेयक के तहत कवर किए गए मामलों के संबंध में शिकायतों पर विचार करने हेतु न्यायालय और किसी प्राधिकारी के क्षेत्राधिकार पर रोक की व्यवस्था है।

(सोलह) **नियम और विनियम बनाने की शक्ति:** इस विधेयक में निम्नलिखित उपबंध है:—

- विधेयक में उल्लेखित विषयों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति उपयुक्त सरकार के पास होगी; और
- विनियामक प्राधिकरण के पास विनियम बनाने की शक्ति होगी।

शहरी विकास संबंधी संसदीय स्थायी समिति द्वारा विधेयक की जांच

जैसा कि पहले ही उल्लेख हो चुका है, भू-संपदा (विनियमन और विकास) विधेयक, 2013 को राज्य सभा में 14 अगस्त, 2013 को पुर:स्थापित किया गया था और इसे लोक सभा अध्यक्ष

द्वारा इसकी जांच करने तथा उस पर प्रतिवेदन देने के लिए शहरी विकास संबंधी स्थायी समिति को 9 सितम्बर, 2013 को भेजा गया था। विधेयक पर विचार करते हुए, समिति ने विधेयक के विभिन्न उपबंधों पर जनता की राय मांगी और सीआईआई, फिक्की और भू-संपदा के क्षेत्र में कार्यरत अन्य संगठनों जैसे विभिन्न पक्षकारों/विशेषज्ञों से प्राप्त ज्ञापनों/सुझावों का विश्लेषण किया। इसमें विधेयक से संबंधित मंत्रालय के प्रतिनिधियों के संक्षिप्त विवरण भी शामिल थे। इसके अतिरिक्त, समिति ने भू-संपदा के क्षेत्र में कार्यरत कुछ गैर-सरकारी संगठनों के विचार भी सुने।

भू-संपदा (विनियमन और विकास) विधेयक, 2013 के संभावित लाभ

एक बार अधिनियमित होने के बाद विधेयक के संभावित लाभ निम्नलिखित हैं:

(एक) नया कानून ''अपार्टमेंट'', ''कॉमन (साझा) क्षेत्र'', ''कारपेट (फर्श) क्षेत्र'', ''विज्ञापन'', ''भू-संपदा परियोजना'', ''विवरणिका'', इत्यादि जैसी परिभाषाओं को पुर:स्थापित करके भू-संपदा क्षेत्र में मानकीकरण आएगा और इससे स्वस्थ एवं व्यवस्थित विकास होगा। विक्रय हेतु केवल ''कारपेट (फर्श) क्षेत्र'' प्रयोग करने की धारणा को प्रारंभ करने से, जिसका अभी तक ''सुपर क्षेत्र'', ''सुपर बिल्ट-अप क्षेत्र'' इत्यादि के रूप में अस्पष्ट रूप से विक्रय किया जा रहा था, अनैतिक लेन-देन के व्यवहार पर नियंत्रण लगेगा।

(दो) नए कानून में अन्य क्षेत्रों जैसे दूरसंचार, विद्युत, बैंकिंग, प्रतिभूतियों, बीमा इत्यादि हेतु विशेषीकृत विनियम और कार्यान्वयन का उपबंध होगा, जिसमें विशिष्ट

बाक्स-3

शहरी विकास संबंधी संसदीय स्थायी समिति की मुख्य सिफारिशें

- **वाणिज्यिक और औद्योगिक भू-संपदा का विनियमन:** आवासीय भू-संपदा के अतिरिक्त, वाणिज्यिक और औद्योगिक भू-संपदा को भी विनियमित किया जाना चाहिए।
- **परियोजनाओं की सीमा को कम किया जाना:** भारी संख्या में लघु आवास परियोजनाओं को बाहर करने से बचने के लिए भू-संपदा विनियामक प्राधिकरण के क्षेत्र के अंतर्गत, परियोजनाओं की सीमा 1,000 वर्गमीटर और 12 अपार्टमेंटों से कम करके 100 वर्गमीटर और तीन अपार्टमेंट किया जाना चाहिए।
- **सभी भू-संपदा अभिकर्ताओं का अनिवार्य पंजीकरण:** सभी भू-संपदा अभिकर्ताओं के लिए भू-संपदा विनियामक प्राधिकरण के पास पंजीकरण करवाना अनिवार्य होना चाहिए न कि केवल वे भू-संपदा अभिकर्ता जो इस विधेयक द्वारा कवर परियोजना की बिक्री में सहायता देते हैं।
- **एकल खिड़की प्रणाली:** विधेयक में परियोजनाओं को स्वीकृति प्रदान करने के लिए एकल खिड़की प्रणाली स्थापित करने के संबंध में राज्य सरकारों को निर्देश देने हेतु भू-संपदा विनियामक प्राधिकारियों को शक्ति प्रदान करने के लिए आवश्यक उपबंध अंत:स्थापित किया जाना चाहिए।
- **पूर्णता प्रमाणपत्र हेतु समय-सीमा:** राज्य और स्थानीय अधिकारियों द्वारा पूर्णता प्रमाणपत्र जारी करने के लिए समय-सीमा निर्दिष्ट की जानी चाहिए।
- **कारपेट (फर्श) क्षेत्र की संक्षिप्त परिभाषा:** विधेयक में कारपेट (फर्श) क्षेत्र को एक अपार्टमेंट के ''शुद्ध प्रयोज्य फर्श क्षेत्र'' जिसमें इसके दीवारों द्वारा कवर क्षेत्र शामिल नहीं हैं, के रूप में परिभाषित किया गया है। इसे और स्पष्ट करने के लिए ''शुद्ध प्रयोज्य फर्श क्षेत्र'' को विधेयक में परिभाषित किया जाना चाहिए।
- **संरचनात्मक कमियों में सुधार:** आबंटन की तिथि से वह समय-सीमा, जिसके अंदर, आबंटिती प्रमोटर द्वारा संरचनात्मक कमियों को दूर करवा सकता है, को दो वर्ष से बढ़ाकर पांच वर्ष किया जाना चाहिए।

समिति ने विभिन्न मंत्रालयों और संगठनों जैसे आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय, वित्त मंत्रालय, भारतीय रिजर्व बैंक, भारतीय स्टेट बैंक, राष्ट्रीय आवास बैंक, उपभोक्ता मामले मंत्रालय, विधि और न्याय मंत्रालय इत्यादि का मौखिक साक्ष्य लिया और समिति की बैठक के दौरान विभिन्न पक्षकारों द्वारा उनकी जानकारी में लाए गए विभिन्न मुद्दों के बारे में स्पष्टीकरण मांगा गया। अंत में, समिति ने 12 फरवरी, 2014 को हुई अपनी बैठक में प्रारूप प्रतिवेदन पर विचार किया और उसे स्वीकार किया। समिति की कुछ टिप्पणियां/सिफारिशें बाक्स-3 में दी गई हैं।

कार्य को प्रवर्तित करने के लिए शक्तियों के साथ ही उपचारात्मक और निरोधक, दोनों उपाय, जो उपभोक्ता कानूनों के अंतर्गत उपलब्ध नहीं है, शामिल हैं, कानून के तहत, भू-संपदा विनियामक प्राधिकरण को विशिष्ट कार्य हेतु निर्देश देने की शक्ति और तीन वर्ष तक लगातार उल्लंघन हेतु कारावास और उल्लंघनों के मामले में जुर्माना लगाने सहित परियोजनाओं के पंजीकरण नहीं कराने के लिए जुर्माना लगाने की शक्ति होगी।

(तीन) नए कानून के तहत, भू-संपदा अभिकर्ताओं, जो अभी तक नियमित नहीं थे, को स्पष्ट उत्तरदायित्व और कार्यों के साथ पंजीकृत किया जाएगा, जिससे धन के स्रोत का पता लगाने तथा धन शोधन को नियंत्रित करने में सहायता मिलेगी।

(चार) इस कानून से विक्रय से पूर्व, सभी परियोजनाओं को पंजीकृत कराना और विकास/नगर निगम अधिकारियों से सभी अनुमोदनों को प्राप्त करने के बाद ही प्रवर्तकों के लिए सभी परियोजनाओं को पंजीकृत कराना अनिवार्य करने से उपभोक्ता की सुरक्षा सुनिश्चित होगी, जिससे खरीददारों के निवेश सुरक्षित होंगे।

(पांच) इस कानून से परियोजना की विस्तृत जानकारी और परियोजना और क्रयकर्ता के सापेक्ष संविदात्मक दायित्वों के प्रकटीकरण के माध्यम से पारदर्शिता और लेन-देन संबंधी उचित और नैतिक व्यवसाय आदतों को बढ़ावा मिलेगा, जिससे क्रेताओं के लिए विकल्प संबंधी जानकारी को बढ़ावा मिलेगा। इससे भू-संपदा लेन-देनों में विद्यमान शक्ति विषमता में काफी हद तक कमी होगी।

(छह) यह कानून प्रवर्तकों, क्रेताओं और भू-संपदा अभिकर्ताओं हेतु उत्तरदायित्व मानक को लागू करने के लिए राज्यों में भू-संपदा प्राधिकरण और अपीलीय न्यायाधिकरण के माध्यम से एक विनियामक निरीक्षण तंत्र की स्थापना को सुकर बनाएगा।

(सात) इस कानून से व्यावसायिकता सुनिश्चित होगी और विनियामक प्राधिकरण की प्रोत्साहनात्मक भूमिका के माध्यम से रीयल एस्टेट क्षेत्र के सुनियोजित विकास को बढ़ावा मिलेगा।

(आठ) इस कानून से परियोजनाओं को समय पर पूरा किया जा सकेगा और इससे निधियों के अन्यत्र उपयोग को रोका जा सकेगा।

(नौ) इस कानून से प्रमोटरों, क्रेताओं और रीयल एस्टेट एजेंटों के विवादों का निपटान करने के लिए तीव्र और विशिष्ट न्यायनिर्णयन को सुविधाजनक बनाया जा सकेगा। जिससे सिविल न्यायालयों और उपभोक्ता अदालतों में रीयल एस्टेट क्षेत्रों के विवादों को कम किया जा सकेगा।

(दस) इस कानून से घरेलू और विदेशी निवेश को प्रोत्साहन मिलेगा और यह क्रियाकलापों को बढ़ाने और सकल घरेलू उत्पाद में वृद्धि करने में सहायक होगा।

संदर्भ

- भारत सरकार, आवास और शहरी गरीबी उपशमन मंत्रालय, विभिन्न प्रेस टिप्पण/विज्ञप्तियां।
- भारत सरकार, कैबिनेट प्रेस टिप्पण/विज्ञप्तियां, 7 अप्रैल, 2015
- भारत सरकार, वित्त मंत्रालय, आर्थिक सर्वेक्षण 2014-15
- भारत सरकार, वित्त मंत्रालय, उभरती हुई वैश्विक आर्थिक स्थिति: सेवा क्षेत्र के लिए अवसर और नीतिगत मुद्दों पर श्वेत-पत्र (http://finmin.nic.in/workingpaper/EmergGlobalEcoServiceSector.pdf), जनवरी 2014
- भारत सरकार, वाणिज्य और उद्योग मंत्रालय, डीआईपीपी, एफडीआई, सांख्यिकी, सितम्बर 2010
- द रीयल एस्टेट (रेगुलेशन एंड डेवलपमेंट) विधेयक, 2013 राज्य सभा में यथा पुर:स्थापित
- भारत की संसद, लोक सभा, विभागों से संबद्ध शहरी विकास संबंधी संसदीय स्थायी समिति, द रीयल एस्टेट (रेगुलेशन एंड डेवलपमेंट) विधेयक, 2013, संबंधी तीसवां प्रतिवेदन, 2014
- कन्फेडरेशन ऑफ रीयल एस्टेट डेवलपर्स एसोसिएशन ऑफ इंडिया (सीआरईडीएआई) वेबसाइट
- इंडिया ब्रांड इक्विटी फाउंडेशन वेबसाइट
- अर्नेस्ट एंड यंग-एफआईसीसीआई रीयल एस्टेट रिपोर्ट्स।

लोक सभा सचिवालय के श्री पी.के. मिश्र, अपर सचिव और श्री सी.एन. सत्यनाथन, निदेशक की देखरेख में डॉ. बी.सी. जोशी, अपर निदेशक और श्रीमती पूजा सिंह, शोध अधिकारी द्वारा संसद सदस्यों के उपयोग हेतु उपरोक्त प्रकाशित स्रोतों के आधार पर तैयार किया गया। इस बुलेटिन का हिन्दी संस्करण संपादन और अनुवाद सेवा की निदेशक, श्रीमती सरिता नागपाल, अपर निदेशक, श्री धनी राम और संयुक्त निदेशक, श्री डी.आर. मेहता के मार्गनिर्देशन में तैयार किया गया।